

**Sentenza:** 27 aprile 2021, n. 104

**Materia:** tutela della concorrenza - gestione del fondo di garanzia per le PMI

**Parametri invocati:** articoli 3, 41, 117, primo terzo e quarto comma, e 119 della Costituzione. Principio di leale collaborazione.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale;

**Ricorrenti:** Regione Umbria e Regione Toscana;

**Oggetto:** articoli 10, commi 1 e 2, e 18, commi 1 e 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58.

**Esito:**

- infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 18, commi 1 e 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione
- dichiarazione di estinzione del processo relativamente alle altre questioni di legittimità costituzionale sollevate.

**Estensore nota:** Paola Garro

**Sintesi:**

Le Regioni Umbria e Toscana hanno impugnato, in primo luogo, l'articolo 10, commi 1 e 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, in riferimento agli artt. 3, 41, 117, primo, terzo e quarto comma, della Costituzione. Hanno altresì impugnato l'articolo 18, commi 1 e 2, del medesimo d.l. n. 34 del 2019, come convertito, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost. e del principio di leale collaborazione. Nelle more del giudizio, entrambe le Regioni hanno rinunciato all'impugnazione dell'articolo 10, commi 1 e 2, del d.l. 34 del 2019: la rinuncia è stata accettata dal Presidente del Consiglio dei ministri con conseguente dichiarazione di estinzione del processo da parte della Corte costituzionale.

Le altre questioni di legittimità sollevate sono state dichiarate infondate dalla Corte per le ragioni di seguito esposte.

Il comma 1 dell'articolo 18 del d.l. 34 del 2019, rubricato "Norme in materia di semplificazione per la gestione del Fondo di garanzia per le PMI" elimina la previsione dell'articolo 18, comma 1, lettera r), secondo periodo, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59). Quest'ultima disposizione affidava alla Conferenza unificata il potere di individuare, tenuto conto dell'esistenza di fondi regionali di garanzia, le regioni sul cui territorio il fondo limitava il proprio intervento alla controgaranzia dei predetti fondi regionali e dei consorzi di garanzia collettiva fidi. Il comma 2 dell'articolo 18, impugnato dalla sola Regione Umbria, stabilisce il termine di efficacia della limitazione dell'intervento del predetto Fondo di garanzia. Per le ricorrenti, le disposizioni impugunate violano gli artt. 119 e 117, terzo e quarto comma, Cost., e il principio di leale collaborazione, perché determinano l'illegittima eliminazione del momento procedimentale di confronto tra Stato e Regioni nella gestione delle attività del fondo di garanzia per le PMI. Inoltre, denunciano la violazione delle attribuzioni regionali nella materia di

competenza concorrente “sostegno all’innovazione per i settori produttivi” e in quella di competenza residuale “incentivi e aiuti alle imprese”.

Nella individuazione degli ambiti cui afferiscono le disposizioni impugnate, la Corte rileva, preliminarmente, che le stesse attengono ad una pluralità di materie rispetto alle quali la competenza legislativa dello Stato e delle Regioni si configura in maniera diversa. Nella fattispecie in esame, la disposizione impugnata abolisce la possibilità per la Conferenza unificata di limitare in alcune Regioni l’operatività del Fondo statale di garanzia per le PMI ai soli interventi in funzione di controgaranzia. A seguito di tale abolizione, gli operatori di tutte le Regioni sono messi in grado di accedere al Fondo a parità di condizioni. La Corte ricorda che tale Fondo costituisce uno strumento di politica economica, finanziato con risorse proprie dello Stato, che ne ha conservato la gestione in via esclusiva, stabilita dall’articolo 18, comma 1, lettera r), primo periodo, del d.lgs. n. 112 del 1998 – e mantenuta dallo stesso art. 18 del d.l. n. 34 del 2019 ha lasciato intatta questa previsione. Con la soppressione della possibilità prevista dal secondo periodo della citata lettera r), risulta valorizzato l’intervento pubblico di garanzia centralizzato a livello nazionale, che ha in tal modo recuperato la pienezza della sua operatività anche nei territori nei quali in precedenza era stata consentita la sua limitazione alla sola attività di controgaranzia a favore dei fondi regionali e dei consorzi di garanzia collettiva dei fidi, i cosiddetti confidi. La limitata operatività del Fondo di garanzia era ispirata alla finalità di facilitare l’accesso al credito delle PMI, attraverso il potenziamento del ruolo svolto dai confidi. Con l’attivazione della lettera r), infatti, le PMI regionali potevano accedere al Fondo statale solo rivolgendosi a un confidi (di cui dovevano sostenere i costi), mentre rimaneva precluso l’intervento in garanzia diretta, a favore di banche e altri soggetti finanziatori. Tuttavia, nel corso degli anni in cui questo meccanismo ha avuto applicazione, si è rilevato che questa limitata operatività del Fondo statale in alcune Regioni, anziché facilitare l’accesso al credito delle PMI, ha prodotto effetti controproducenti, limitando la concorrenza tra gli intermediari e, con essa, la ricerca di maggiori livelli di efficienza. La scelta di eliminare la limitata operatività del Fondo statale ha dunque l’obiettivo di favorire la concorrenza nel settore del credito alle PMI. Pertanto, sulla base di tale ricostruzione, la materia che rileva nella fattispecie in esame è quella della tutela della concorrenza, la cui disciplina compete in via esclusiva allo Stato. Per giurisprudenza costante della Corte, la nozione di concorrenza comprende sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull’assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, dirette a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza “nel mercato”), ovvero a prefigurare procedure concorsuali che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza “per il mercato”). La disciplina degli aiuti pubblici, compatibili con il mercato interno, rientra, quindi, in questa accezione dinamica di concorrenza, che contempla le misure pubbliche dirette a ridurre squilibri e a favorire le condizioni di sviluppo della concorrenza.

In tale ambito, l’intervento dello Stato si giustifica quando – per l’accessibilità a tutti gli operatori e per l’impatto complessivo – incide sull’equilibrio economico generale. Appartengono, invece, alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni quegli interventi limitati alla realtà produttiva regionale, tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni e da non limitare l’esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale. Sulla base di queste considerazioni, la disposizione impugnata – in quanto inserita in un più ampio disegno di politica economica e finalizzata anche a correggere una possibile distorsione nel settore del credito alle PMI – va ricondotta alla materia della tutela della concorrenza, di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost., e risulta, quindi, conforme al riparto costituzionale di competenze.

Infine, il principio di leale collaborazione non è invocabile neppure in funzione della chiamata in sussidiarietà, poiché, sin dalla sua istituzione, la gestione del Fondo centrale di garanzia rientra tra le funzioni amministrative riservate in via esclusiva allo Stato, ai sensi dello stesso art. 18, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 1998.